

0.714.1



MISSION PERMANENTE D'OBSERVATION
DE LA SUISSE AUPRÈS DES NATIONS UNIES

EXPOSE DE MADAME FRANCESCA POMETTA,
OBSERVATEUR PERMANENT DE LA SUISSE AUPRES DES NATIONS UNIES,
DEVANT LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES
DU CONSEIL DES ETATS, LE 22 OCTOBRE 1984

J'essayerai de vous présenter brièvement mes expériences d'observateur de 1982 à 1984 en m'attardant non pas sur le détail des affaires, mais sur les enseignements que l'on peut en tirer pour l'avenir, car c'est de l'avenir qu'il s'agit dans ce débat.

Actuellement - et à quelques rares exceptions près - les relations de la Suisse avec le secrétariat des Nations Unies à New York sont bonnes, voire excellentes. Cela tient pour beaucoup certes à la bienveillance personnelle de M. Pérez de Cuéllar envers notre pays, mais aussi au fait que ce dernier a mené depuis 1946 une politique favorable envers l'Organisation. Cette politique formulée de façon très nette par M. le Conseiller fédéral Max Petitpierre s'est concrétisée en des décisions déjà anciennes en faveur des opérations de maintien de la paix. Elle nous vaut encore - mais pour combien de temps - un préjugé favorable, auprès du secrétariat en tout cas.

L'attitude des Etats membres est vraisemblablement moins compréhensive. Ils respectent notre choix politique, mais nous

./.



- 2 -

laissent en assumer les conséquences sans faciliter particulièrement notre travail.

Fondamentalement donc la position de la Suisse à New York reste précaire parce qu'elle est soumise aux aléas du climat politique et n'a aucune base juridique.

Nous serons aussi peut-être bientôt seuls ou presque. La Corée du Sud s'est fixé comme but prioritaire l'adhésion et espère briser la résistance de la Corée du Nord à cet égard à la faveur des Jeux Olympiques de Séoul.

Le rôle actif des mouvements de libération continue, en outre, à compliquer toujours davantage nos conditions de travail. Nous avons failli, il y a quelques semaines, perdre - de même que le Saint-Siège - les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires dont nous jouissions depuis près de quarante ans parce que le Département d'Etat voulait assimiler tous les observateurs aux Nations Unies à des entités non étatiques. Certains d'entre vous connaissent aussi l'épisode mineur, mais significatif d'un séminaire sur les conventions de Genève où l'Université de New York n'a pas invité la Suisse en dépit de son rôle historique en la matière parce qu'elle ne voulait pas de l'OLP ... Inversément la sixième Commission de l'Assemblée

./.

- 3 -

générale est en train de discuter en ce moment même d'une proposition qui donnerait à l'OLP et à la SWAPO le droit important - que nous ne possédons pas - de présenter des documents. Les deux tendances sont contradictoires, mais traduisent toutes deux une dévalorisation nette de notre propre statut, un nivellement par le bas.

Les activités de la Mission permanente d'observation de la Suisse à New York se concentrent surtout sur les relations avec le secrétariat, importantes aussi à cause de Genève, sur l'information et sur les activités de coopération de l'Organisation autres que politiques qui sont considérables. Contrairement à la Corée du Sud, la Suisse utilise peu l'ONU pour sa diplomatie bilatérale.

Dans la défense des intérêts suisses de toute nature qui sont touchés à New York, la procédure - sauf à l'ECOSOC - constitue toujours un premier obstacle. Les méthodes de travail de l'Assemblée générale ont beaucoup de similitudes avec celles d'un parlement et l'on peut comparer la Suisse à un parlementaire sans voix qui doit, en outre, observer publiquement la retenue que lui dicte son propre choix politique. Reste donc l'action en coulisses qui constitue notre principal moyen d'action.

./.

- 4 -

Les résultats peuvent être satisfaisants dans des cas mineurs ou quand notre point de vue concourt avec celui d'autres Etats. Ils sont insuffisants parce que notre action ne peut être systématique dans les questions de principe et pour tout ce qui concerne le droit international, domaine où l'érosion du "Mitsprache- et Wirkungsrecht" de la Suisse est la plus sensible.

C'est un point important que cette sorte de carence intellectuelle, car un petit pays comme le nôtre se fait surtout une place par la qualité et l'honnêteté intellectuelle de son travail multilatéral. Or tout l'effort de réflexion de la Suisse dans de nombreux domaines est ignoré en raison de notre silence forcé. Au contraire, nous constatons lors d'élections que les chances de succès sont proportionnelles à la qualité de notre participation dans les organes où nous cherchons à nous faire élire (HCR, UNICEF, PNUD et tous les organes économiques).

Reste enfin la défense des intérêts suisses dans un climat hostile. Ce sont là les cas les plus intéressants parce qu'ils nous révèlent les difficultés opérationnelles ou politiques auxquelles nous nous heurterions en cas de crise grave, éventualité qu'une politique de sécurité prévoyante ne doit jamais exclure.

./.

- 5 -

En cas de crise grave, l'ONU est une tribune, un accès direct à l'opinion politique mondiale et aussi un moyen de se défendre contre le péril de la désinformation qui caractérise les conflits modernes.

La Corée du Sud en a fait l'expérience lorsqu'elle s'est adressée au Conseil de sécurité après la destruction des Korean Airlines. Elle y a présenté son point de vue avec beaucoup de dignité et de fermeté et il a été soutenu par la très grande majorité des nombreux Etats qui ont voulu participer au débat. L'URSS a bloqué le passage de la résolution, mais a certainement saisi la portée de son acte sur le plan international. Mon collègue coréen m'a dit que son intervention et la manifestation de solidarité internationale qui l'a suivie à New York avaient réconforté le peuple coréen et prévenu des manifestations de violence qui - surtout après l'attentat de Rangoon - auraient pu être très graves dans une région où la situation militaire internationale demeure tendue ... Théoriquement le Conseil de sécurité serait accessible aussi à la Suisse, mais la position d'un Etat neutre serait plus délicate. Tout en espérant me tromper, je pense personnellement qu'en cas de menace contre la sécurité de la Suisse, celle-ci aurait la plus grande difficulté à obtenir accès au Conseil de sécurité.

./.

- 6 -

Dans ce centre mondial de la diplomatie, la diplomatie des couloirs - si efficace soit-elle - ne peut remplacer en cas de crise grave l'expression publique claire et nette de la volonté d'un peuple et d'un gouvernement.

Nous en avons fait l'expérience sur une moindre échelle lorsque nous avons dû travailler dans un climat parfois hostile à la Suisse.

Vous vous souviendrez des difficultés qu'a occasionnées la perspective de la tenue de la conférence de Genève sur la Palestine en été 1983. La réserve de la Suisse devant cette conférence a suscité à New York une campagne de rumeurs souvent malveillantes. Pour la première fois dans l'histoire du siège de Genève, on a reproché à la Suisse de faillir à sa politique de neutralité, de ne pas observer ses obligations d'Etat hôte à cause de ses propres positions politiques et de prendre le problème de la sécurité de la conférence pour prétexte en vue de la refuser. Une déclaration officielle - faite d'ordre du Conseil fédéral devant le Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien - a dissipé toutes les équivoques et prévenu une crise de nos rapports avec les Nations Unies.

Reste le fait cependant que dans des cas similaires, nous apparaissions toujours dans une position défensive, élément a priori

./.

- 7 -

défavorable et que nous ne pouvons pas contrebalancer ailleurs à l'ONU par un tableau synthétique et cohérent de notre politique dans d'autres domaines. Nous ne sommes pas membres de l'ONU, mais celle-ci ne nous ignore pas et nous n'échappons ni à la critique, ni aux difficultés.

Le phénomène est particulièrement frappant en ce qui concerne l'Afrique, un sujet qui est de grande actualité aux Nations Unies, d'une part à cause de la détresse économique du continent, d'autre part surtout à cause de l'Afrique australe.

La Suisse a de bonnes relations avec l'Afrique noire et lui consacre une part considérable de son aide humanitaire et de développement. Tout cela est presque ignoré à New York alors que nos relations économiques et financières avec l'Afrique du Sud nous exposent à des critiques qui d'année en année vont croissant.

Il y a, en effet, une contradiction fondamentale entre notre politique étrangère qui est fondée sur le principe de l'universalité et celle d'un certain nombre d'Etats qui considèrent l'Afrique du Sud comme une zone de conflit international et voudraient isoler ce pays ...

Bien entendu, il ne s'agit pas d'excuser notre politique à New York. Bien au contraire, nous la défendons fermement. Cela

./.

- 8 -

m'est arrivé cet été au moment de la visite Botha où j'ai dû recevoir un délégué du groupe africain priant le Conseil fédéral d'annuler la visite. Il ne faut pas non plus dramatiser l'effet largement rhétorique - et sans effet contraignant - des résolutions de l'Assemblée générale, mais il faut se rendre compte qu'il y a là peut-être la source de difficultés futures, dans la mesure surtout où certains Etats désireux d'échapper aux critiques de l'Assemblée générale profitent de notre situation d'Etat non membre pour rejeter sur nous leurs propres problèmes. Nous devons donc - et c'est beaucoup plus difficile pour un Etat non membre - chercher à couper court là aussi à des allégations qui nous portent préjudice, mais qui reviennent constamment à la surface.

Je vous en donnerai deux exemples :

La Suisse a été accusée dans un rapport des Nations Unies d'avoir livré de l'uranium enrichi à l'Afrique du Sud - pays qui n'a pas adhéré au TNP et qui est soupçonné de fabriquer des armes nucléaires. En réalité, la transaction en question se référait à la vente à une firme américaine par une société suisse d'uranium enrichi provenant de ses stocks situés en France ... L'uranium ne s'était jamais trouvé sous juridiction suisse.

Le Gouvernement japonais a de son côté répondu le 13 avril 1984 à une demande du Conseil de la Namibie concernant ses importa-

./.

- 9 -

tions d'uranium : "It is incorrect to refer to Japan as "the biggest importer of Namibian uranium" because there is no way of confirming that Namibia is the origin of uranium obtained through Switzerland". Bref le fardeau de la preuve était rejeté sur la Suisse.

Ces exemples - surtout la réponse du Japon - illustrent, je crois, les difficultés auxquelles nous devrions faire face en tant qu'Etat non membre si le Conseil de sécurité devait un jour adopter des sanctions non militaires.

Permettez-moi de dire enfin quelques mots de la perception de la neutralité à l'Assemblée générale.

La neutralité est un concept honoré à l'ONU, mais son développement historique en Europe, la nature des droits et obligations des neutres sont peu ou mal connus.

La neutralité de la Suisse n'est pas contestée, mais s'il est exact que notre absence de l'Assemblée générale nous a épargné des prises de position politique, il est non moins vrai aussi que près de quarante ans de silence ont aussi estompé dans une organisation maintenant universelle l'image de notre politique étrangère et la connaissance de son contenu et de ses fondements. On la

./.

- 10 -

connaît ponctuellement, mais ce sont la Suède, l'Autriche, la Finlande, voire même Costa-Rica ou Malte qui définissent l'image de l'Etat neutre. La neutralité de la Suisse se définit par carence en quelque sorte par rapport aux critères fixés par d'autres Etats. La notion de neutralité permanente et armée est peu connue et c'est regrettable dans une période aussi tendue des relations internationales.

Je n'ai pas porté dans cet exposé d'appréciation politique sur l'ONU. C'est une institution imparfaite certes, mais il n'y a pas d'alternative. Ce problème de l'alternative mériterait d'être étudié dans notre débat politique interne. L'hostilité n'est pas une politique . La plupart des Etats membres petits et moyens ont d'ailleurs très peur de la ressurgence d'un bilatéralisme politique fondé sur les rapports de force, d'un partage du monde en sphères d'influence.

Je ne voudrais pas faire des comparaisons hasardeuses devant les représentants des cantons, mais à la voir fonctionner de près, l'ONU me paraît un peu remplir dans un monde certes beaucoup plus difficile le rôle que les diètes de l'ancienne Confédération - et leurs mécanismes de négociation et de conciliation - ont joué dans notre histoire.

./.

- 11 -

Au moment où elle va fêter ses quarante ans, la force de l'ONU réside dans l'appui politique que lui accordent ses membres. Il n'y a pas de doute que l'adhésion de la Suisse - certes nécessaire à la défense de ses propres intérêts - serait considérée aussi comme un renforcement de l'ONU dans une période menacée comme le dit le Secrétaire général par une anarchie internationale grandissante, préoccupante pour tous les Etats, mais qui ne saurait - bien au contraire - être imputée à l'institution elle-même.